ÉTUDE DES SERVICES D'HYGIÈNE DU TRAVAIL

RÉSUMÉ

Septembre 1987

Environnement et
Sécurité et Hygiène
du travail
Manitoba

88-01045/

RÉSUMÉ

ÉTUDE DES SERVICES D'HYGIÈNE DU TRAVAIL

INTRODUCTION ET ORIGINE

Origine de l'étude

Le présent document fait suite à la décision, prise en automne 1985 par le ministre de l'Environnement, de la Sécurité et de l'hygiène du travail, d'entreprendre une étude en profondeur des services d'hygiène du travail de la province. Un certain nombre de facteurs ont incité la mise sur pied d'une telle étude. Parmi ceux-ci, mentionnons les préoccupations grandissantes de la société en général à l'égard des risques professionnels, l'engagement de plus en plus marqué du gouvernement du Manitoba à contrer ces problèmes dans les lieux de travail de la province, comme en fait foi le Règlement sur l'hygiène du travail, qui relève de la Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail, et le besoin de réexaminer le rôle et les attributions des services médicaux et infirmiers de la Division de la sécurité et de l'hygiène du travail, l'organisme investi du pouvoir de réglementation.

Les objectifs de la présente étude étaient d'évaluer les besoins en matière de services d'hygiène du travail dans les lieux de travail du Manitoba, d'analyser l'importance et l'efficacité des services existants et d'établir des lignes directrices relatives à la prestation de services.

Méthodes employées

Le travail effectué afin de respecter les objectifs de l'étude se divise en quatre étapes :

Données statistiques : On a fait la collecte et l'analyse de données statistiques afin d'évaluer l'importance et la nature des besoins en matière de services d'hygiène du travail. On a ainsi procédé à l'analyse des données démographiques du Manitoba et des données se rapportant à l'incidence des maladies professionnelles, de même qu'à la collecte d'informations relatives à l'existence et à la nature des services offerts, en se servant de sondages effectués aux fins de la présente étude.

Besoins réels : Aux fins de la présente étude, on a effectué quatre sondages afin d'évaluer les besoins et les préoccupations des syndicats, des employeurs et des professionnels de l'hygiène du travail en ce qui concerne les services d'hygiène du travail. Ces sondages nous ont aidé à acquérir une meilleure connaissance des nouveaux besoins et de mieux comprendre leur nature.

Consultation : On a entrepris une importante ronde de consultation en organisant douze ateliers d'une demi-journée regroupant environ 150 employeurs (y compris de petits employeurs), syndiqués, professionnels de l'hygiène du travail, pourvoyeurs de services, présidents de comités conjoints sur la santé et la sécurité des travailleurs et fonctionnaires du gouvernement.

Études comparatives et législatives : Cette partie de l'étude comprenait un examen minutieux des documents et des textes législatifs, qui visait à comparer les modèles canadiens et européens de prestation de services d'hygiène du travail et l'expérience de chacun d'entre eux, la politique de réglementation des différentes instances canadiennes et la nature des problèmes et des préoccupations actuels en matière de services d'hygiène du travail.

LA PRÉVENTION EN MATIÈRE D'HYGIÈNE DU TRAVAIL - UN CADRE THÉORIQUE

La prévention en matière d'hygiène du travail comporte un certain nombre d'aspects essentiels et interdépendants - l'un d'entre eux étant la prestation de services d'hygiène du travail adaptés. Divers facteurs influencent la demande relative à ces services. Parmi ceux-ci mentionnons le type et le degré d'exposition aux risques professionnels et l'effet de ceux-ci sur la santé, la politique de réglementation, plus particulièrement sa mise en application, et le degré de conscientisation exprimé. Ainsi, il était nécessaire que l'étude tienne compte d'autres aspects tout aussi importants de la prévention.

Toute prévention implique, directement ou indirectement, l'existence de toute une gamme de rôles et de responsabilités qui ne relèvent pas nécessairement du gouvernement. La responsabilité en matière de prévention ne relève pas exclusivement du ministère de l'Environnement, de la Sécurité et de l'hygiène du travail, mais également du ministère de la Santé, de l'université du Manitoba, des syndicats, des associations d'employeurs, des employeurs eux-mêmes et des comités conjoints sur la sécurité et la santé des travailleurs. Il est nécessaire que ces parties collaborent de façon efficace afin d'assurer un flot continu d'information.

Le réseau de soins de santé du Manitoba touche le domaine de l'hygiène professionnelle de bien des façons. Ce sont les médecins de familles qui, la plupart du temps, procèdent au diagnostic et au traitement des maladies professionnelles. En outre, la question de la santé publique englobe souvent la question de l'hygiène du travail. C'est pourquoi il est important que le ministère de la Santé révise son rôle relativement à cette dernière question.

ÉTENDUE ET ATTRIBUTIONS DES SERVICES D'HYGIÈNE PROFESSIONNELLE

La publication récente de la convention du Bureau international du travail sur les services d'hygiène du travail a permis de mettre en lumière l'étendue et les attributions de ces services. On pourrait diviser ces attributions en deux grandes catégories : celles qui ont pour objectif la prévention primaire (mise en évidence, évaluation et contrôle des risques professionnels), et celles qui ont pour objectif la prévention secondaire (surveillance et inspection de la santé des travailleurs). Les services d'hygiène du travail offerts au Manitoba devraient donner la priorité à la première catégorie. L'entrée en vigueur du règlement proposé sur l'hygiène du travail rendra de toutes façons nécessaire l'adoption d'une telle approche.

QUESTIONS RELATIVES À LA PRESTATION DE SERVICES D'HYGIÈNE DU TRAVAIL

La prestation de services d'hygiène du travail comporte un certain nombre de questions qui font de plus en plus l'objet de débats. Parmi celles-ci mentionnons le contrôle de l'environnement de travail par rapport à la surveillance de la santé du travailleur, la marge de manoeuvre des

professionnels de l'hygiène du travail, la question de savoir si on devrait rendre les examens médicaux obligatoires, la question des droits de la personne, l'éthique de la surveillance de l'état de santé et le caractère confidentiel des renseignements médicaux. Afin de pouvoir répondre à ces questions, il est nécessaire d'établir des normes et des lignes directrices. La convention du BIT, qu'elle soit ou non adoptée officiellement par le Canada, devrait servir de référence quand viendra le moment d'établir de telles normes.

RÈGLEMENTS ADOPTÉS AU CANADA ET AILLEURS DANS LE MONDE

Le rapport examine l'état actuel de la politique de réglementation relative aux services d'hygiène du travail au Canada et dans les pays européens. En Europe, la prestation obligatoire de services d'hygiène du travail - qui implique en général la participation des employeurs et des syndicats à leur mise en oeuvre et à leur direction - est de mise depuis bon nombre d'années. Au Canada, à l'exception du Québec, les règlements relatifs à la prestation de services d'hygiène du travail sont quasi inexistants.

La réglementation actuelle concernant les services d'hygiène du travail au Manitoba est inconsistante et même, dans certains cas, désuète. Le règlement proposé sur l'hygiène du travail permettra de mieux connaître et contrôler les risques professionnels. Il fournira l'occasion de revoir et de remplacer la réglementation existante.

ÉVALUATION DES BESOINS EN MATIÈRE DE SERVICES D'HYGIÈNE DU TRAVAIL AU MANITOBA

Étendue du problème

L'étude porte sur plusieurs aspects des besoins, dont la nature et l'étendue des maladies professionnelles, l'existence et la répartition des risques professionnels et les besoins ressentis par les parties intéressées.

Les bases de données existant au Manitoba n'ont pu servir à fournir des estimations précises sur la nature et l'importance des besoins en matière de services d'hygiène du travail dans la province. Cependant, des études approfondies effectuées à la suite de recherches poussées portent à croire qu'en général, le besoin de tels services dans les lieux de travail du Manitoba est bien réel et qu'on doit y répondre. Par exemple, les extrapolations tirées de ces recherches indiquent qu'au moins 16 000 séjours à l'hôpital et 226 cas de cancer diagnostiqués par année au Manitoba sont attribuables à des maladies professionnelles. Les frais médicaux qui en découlent sont importants et on devrait en tenir compte dans la politique provinciale de prévention des maladies.

Le rapport fait une étude et des recommandations sur les façons d'améliorer les bases de données existantes, ce qui permettrait une meilleure utilisation des ressources. Cependant, il est important d'agir dès maintenant afin de répondre aux besoins mis en évidence à l'heure actuelle. Ces recommandations permettent de fournir le cadre nécessaire pour répondre à ces besoins.

Besoins ressentis et intérêts exprimés

Les besoins ressentis et les intérêts exprimés par les parties intéressées (employeurs, travailleurs et leurs représentants, professionnels de l'hygiène du travail) donnent une bonne idée des demandes de services. Les sondages et les ateliers de consultation menés aux fins de la présente étude brossent un tableau des besoins ressentis et réflètent la nature des besoins réels en matière de services d'hygiène du travail au Manitoba. Les besoins réels portaient sur les questions suivantes :

- le besoin de pouvoir compter sur l'avis d'experts indépendants afin d'obtenir des solutions pratiques;

- une augmentation des possibilités d'éducation et de formation en matière d'hygiène du travail;

- le besoin de mieux informer les médecins de familles sur les maladies professionnelles;

- le manque d'expertise et de services en matière d'hygiène industrielle;

- le fait que les préoccupations des gens portent plutôt sur les dangers physiques, les problèmes musculaires et squelettiques et le stress que sur les dommages que peuvent causer les produits chimiques toxiques;

- le besoin d'établir des normes et des lignes directrices en ce qui concerne les rôles et les responsabilités des professionnels de l'hygiène du travail.

- le besoin de faire une distinction entre la réglementation et la prestation de services.

État actuel des ressources et des services au Manitoba

Les ressources existantes sont plutôt dispersées et il faudrait les coordonner afin d'assurer leur efficacité. Ceci a été mis en évidence par les cas d'exposition au plomb dont on a beaucoup parlé récemment. Le rapport étudie en détail un certain nombre de questions relatives à l'état actuel des ressources et des services en matière d'hygiène du travail au Manitoba, dont les questions suivantes :

- On devrait tenir compte à la fois du nombre et de la qualité des services d'hygiène du travail.

- La plupart des services disponibles sont offerts soit par des infirmiers(ières) hygiénistes sur les lieux mêmes, ou à temps partiel par des médecins de famille.

- Les ressources en matière d'hygiène industrielle (exeption faite des personnes chargées des règlements au sein de la Division de la sécurité et de l'hygiène du travail) sont largement insuffisantes dans la province, ce qui risque de causer des problèmes après l'entrée en vigueur du Règlement sur l'hygiène du travail.

- La Clinique de santé professionnelle de la Fédération des travailleurs du Manitoba et le Victoria Health Guard offrent actuellement des services d'hygiène du travail mais l'étendue des services qu'ils peuvent offrir dans les lieux de travail du Manitoba est limitée.

- La faculté de médecine de l'université du Manitoba, qui a l'intention de jouer un rôle en matière d'hygiène du travail, pourrait éventuellement faire partie des ressources disponibles.

- Avant d'étendre les services d'hygiène du travail, il faut évaluer l'importance de la main-d'oeuvre qualifiée dans ce domaine. Au Manitoba, les effectifs sont pour l'instant assez limités. Les résultats d'une étude indiquent qu'il n'y a que six médecins qui possèdent une formation ou un certificat en hygiène professionnelle, six infirmiers(ères) hygiénistes diplômé(e)s dans ce domaine et deux hygiénistes industriels diplômés (cependant, environ 47 infirmiers(ères) pratiquent à plein temps dans le domaine de l'hygiène professionnelle et un certain nombre de médecins de famille offrent, à temps partiel, certains services dans ce domaine).

- Au Manitoba, il n'existe aucun programme universitaire de cycle supérieur destiné aux médecins spécialisés en hygiène du travail ou aux hygiénistes industriels.

- Il n'existe pratiquement pas non plus de services d'hygiène du travail offerts dans les lieux de travail par le secteur privé, soit sous forme de contrat, ou payés au coup par coup.

RECOMMANDATIONS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS

Besoins fondamentaux

Les recommandations suivantes se rapportent au rôle du gouvernement en ce qui concerne les stratégies de prévention en matière d'hygiène du travail.

Les besoins relatifs aux services d'hygiène du travail varient d'une industrie et d'un lieu de travail à l'autre. Il est nécessaire d'évaluer ces besoins, tant à l'échelle de la province qu'à l'échelle du lieu de travail, afin que les services offerts soient appropriés et n'entraînent pas de dépenses excessives. Pour obtenir les renseignements nécessaires à une évaluation globale des besoins, le rapport fait les recommandations suivantes :

A. que le ministère de l'Environnement, de la Sécurité et de l'hygiène du travail accorde la priorité à la mise en place d'un système de surveillance des maladies et des risques professionnels, en collaboration avec les gouvernements fédéral et provincial.

B. que le ministère de l'Environnement, de la Sécurité et de l'hygiène du travail et le ministère de la Santé établissent les bases nécessaires qui leur permettront de collaborer à la mise en place d'un système de surveillance des maladies et des risques professionnels. Afin de faciliter une telle collaboration, le ministère de la Santé devrait revoir son rôle dans le domaine de l'hygiène du travail et définir ce qu'il peut faire, plus particulièrement en matière de services de santé, pour prévoir les maladies professionnelles.

C. que la Division de la sécurité et de l'hygiène du travail étudie la question de l'hygiène professionnelle sous un angle multidisciplinaire et qu'elle engage un personnel suffisant, dont un médecin du travail en chef qui travaillerait à plein temps et un(e) infirmier(ère) hygiéniste.

Parmi les choses à faire, mentionnons la mise en place du système de surveillance dont on fait mention dans les recommandations, la rédaction et la distribution des renseignements qui s'y rapportent, la création de ressources éducatives en matière d'hygiène du travail, l'établissement de normes et de lignes directrices, et l'établissement de l'ordre de priorité relatif à la réglementation.

La Division devrait également élaborer des méthodes favorisant la communication et la collaboration entre les responsables des différentes disciplines, tant au niveau de l'élaboration que de la mise en oeuvre de la politique et des programmes.

D. **que le rôle et les fonctions officiels du médecin du travail en chef et de l'infirmier(ère) hygiéniste, définis en vertu de la Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail et de ses règlements, soient révisés et clarifiés afin qu'on puisse tenir compte de certains aspects médicaux de l'hygiène professionnelle, dont la surveillance médicale, les enquêtes en matière de santé et l'épidémiologie. Le médecin du travail en chef devrait notamment pouvoir désigner les lieux de travail qui devraient se doter de services d'hygiène du travail en vertu de l'article 52 de la Loi.**

Le rapport fait également état des fonctions d'organisation et des responsabilités du médecin du travail en chef et de l'infirmier(ère) hygiéniste au sein de la Division.

Prestation des services d'hygiène du travail

Ces recommandations proposent des façons d'étendre la prestation des services d'hygiène sur les lieux de travail du Manitoba, de manière à mieux répondre aux besoins actuels et à venir. Elles portent également sur la nécessité de s'assurer que les services offerts respectent les normes de qualité établies et que la façon dont on s'y prend pour les offrir convient autant aux employeurs qu'aux syndicats. Le chapitre 12 du rapport fait état de facteurs qui peuvent limiter la prestation de services au Manitoba. Parmi ceux-ci mentionnons : certains aspects démographiques et géographiques particuliers de la province - par exemple, la forte densité de population à Winnipeg, le manque d'activité dans le secteur privé, le manque de connaissances sur la question de l'hygiène du travail dans bien des lieux de travail au Manitoba et les problèmes particuliers des petites entreprises.

Le rapport examine différents types de prestation de services d'hygiène du travail et conclut qu'étant donné les restrictions déjà mentionnées, le choix le plus logique est de fournir le cadre qui permettra d'étendre la portée des services existants et d'en créer de nouveaux, une fois qu'on aura établi les besoins et l'ordre de priorité dans ce domaine. Le rapport fait les recommandations suivantes :

E. que le gouvernement facilite l'établissement d'une section centrale multidisciplinaire et indépendante de l'organisme de réglementation en matière de sécurité et d'hygiène du travail. La section serait chargée de coordonner les services existants et d'en offrir de nouveaux, ou d'en favoriser la prestation.

Le chapitre 12 du rapport passe en revue les principales attributions de la section susmentionnée. Celles-ci comprennent la coordination des services existants, la prestation de certains services, dans le domaine de l'hygiène industrielle par exemple, et les services d'experts.

Le rapport propose plusieurs façons d'établir la section en question, dont un arrangement avec la faculté de médecine de l'université du Manitoba. Mais quelle que soit la façon choisie, le rapport recommande que l'on respecte certains critères afin d'assurer l'efficacité de la section et son acceptation par les employeurs et les syndicats. Parmi ces critères, mentionnons la participation des syndicats et des employeurs à l'élaboration de la politique, une séparation entre la réglementation et la prestation de services, l'autonomie des pourvoyeurs de services et un fonctionnement qui pourrait s'appuyer sur la récupération des coûts, tout en veillant à ce que les petites entreprises puissent profiter pleinement des services offerts.

F. que les organismes de santé communautaire jouent un rôle dans la coordination des services d'hygiène du travail à l'échelle locale et qu'ils participent directement à la prestation de certains services en collaboration avec la section susmentionnée.

G. que le gouvernement encourage et facilite l'éducation et la formation des principaux intervenants, afin d'accroître l'efficacité des ressources existantes.

Le rapport souligne les points sur lesquels il faudra insister. Par exemple, la formation en hygiène professionnelle offerte aux membres des comités conjoints sur la sécurité et la santé des travailleurs, ainsi qu'aux médecins de familles devrait faire l'objet d'une attention particulière.

Normes et lignes directrices

Le chapitre 13 du rapport contient des recommandations visant à assurer que les services d'hygiène du travail, offerts dans un lieu de travail particulier ou dans plusieurs, respectent les normes de qualité établies et tiennent compte des préoccupations exprimées. Le rapport fait les recommandations suivantes :

H. que le ministère de l'Environnement, de la Sécurité et de l'hygiène du travail élabore un règlement ou des codes de conduite établissant des normes et des lignes directrices pour la prestation des services d'hygiène du travail, que ces services soient fournis à l'intérieur ou à l'extérieur des lieux de travail, exigés par la loi ou fournis sur une base volontaire. Les conclusions de la convention du BIT sur les services d'hygiène du travail (1985) devraient être la principale référence pour l'établissement de ces lignes directrices.

I. que le médecin du travail en chef soit chargé d'étudier, de façon permanente, les méthodes de surveillance médicale, et de fournir aux pourvoyeurs de services d'hygiène du travail, aux membres des comités conjoints, aux syndicats et aux employeurs, des renseignements et des conseils sur l'utilisation et la validité de ces méthodes.

J. qu'on modifie la Loi sur la sécurité et l'hygiène du travail, afin que les comités conjoints de sécurité et de santé, de même que les représentants syndicaux, puissent, le cas échéant, être consultés au moment de la nomination des professionnels de l'hygiène du travail, et que ces derniers leur fournissent des rapports réguliers dans lesquels figureront leurs projets de programmes, leurs conclusions et leurs recommandations.

Ces recommandations aideront à la mise en place du cadre nécessaire pour résoudre les problèmes relatifs à l'hygiène professionnelle dans les lieux de travail du Manitoba. Un tel cadre nous permettra de répondre aux problèmes existants et d'être prêts à faire face aux problèmes susceptibles de surgir dans l'avenir.

Ceci devrait également aboutir à une meilleure utilisation des ressources existantes et permettre aux employeurs, aux syndicats et au gouvernement de collaborer de façon plus étroite à la recherche de solutions acceptables pour tous. Les améliorations dans le domaine de la santé dans les lieux de travail du Manitoba profiteront autant aux travailleurs et aux employeurs qu'à la société en général.